



Congreso ALAS, San José- 1-4 de diciembre 2015

GT 14 - Panel

**La agenda de políticas públicas agroambientales
y de agroecología en América Latina.**

**Elaboración e inicio de la Política Nacional
de Agroecología y Producción Orgánica en Brasil**

Eric Sabourin (Cirad Umr Art Dev , UnB/CDS/FUP-MADER)

Paulo Petersen (AS-PTA/ABA)

Mario Lucio de Avila (UnB-FUP)

En Brasil, de acuerdo con el MDA (Brasil, MDA 2013), el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff instituyó a finales del 2012 la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica. El documento (PANAPO, 2012, cf anexo) prevé la elaboración de un plan con metas y plazos a ser cumplidos por el gobierno federal. Además, establece elementos como la concesión de crédito, seguro, asistencia técnica e investigación para ampliar la oferta de los productos agroecológicos en Brasil.

La política y sus medidas fueron debatidas durante meses entre organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, representantes del sector privado y el gobierno federal. Para elaborar el documento, el gobierno formó, en 2011, un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI), compuesto por los Ministerios de Desarrollo Agrario (MDA), Medio Ambiente (MMA), Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) y Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), además del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra), de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab) y de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa).

El decreto atendió las reivindicaciones de las organizaciones del campo ligadas a la agroecología y a la producción orgánica, como la *Articulação Nacional de Agroecologia* (ANA), que apuesta a una política nacional como forma de fortalecer a la agricultura familiar campesina y a los pueblos y comunidades tradicionales, en particular de la Amazonía. Los movimientos buscan formas de producción ecológicamente apropiadas, con usos racionales del suelo y del agua, además de la eliminación del uso de agrotóxicos. El objetivo de la nueva política es orientar la acción de los agricultores, de modo a producir alimentos en mayor cantidad y calidad, de forma sustentable, sin perjudicar la salud de los consumidores ni al medio ambiente. Los movimientos sociales reivindican además que la política nacional los ayude en la preservación del patrimonio cultural y natural y en la dinamización de redes locales de economía solidaria.

El MDA subraya que la producción agroecológica e orgánica es libre de agrotóxicos y en ella prima el uso racional de los recursos naturales, como agua y suelo. Destaca también las ventajas para la agricultura familiar, mayor productora cultivos orgánicos y agroecológicos. El representante del MDA señala también que el mercado para esos productos viene creciendo a tasas de dos dígitos en el país y en el mundo. En Brasil, el mercado se expande cerca de 20% al año – por encima de la tasa mundial, que es de 15%. El mercado nacional aún tiene bastante espacio para crecer – hoy son aproximadamente R\$ 400 millones, valor todavía pequeño comparado a los más de R\$ 80 mil millones en el mercado externo. Con este tipo de acciones ganan todos: el medio ambiente, los consumidores y los más de 90 mil productores agroecológicos del país, de los cuales 85% son agricultores familiares. (Brasil, MDA 2013),

El Plan Nacional de agroecología y Producción Orgánica (Planapo) ha sido lanzado en 2013, en Brasilia. Dando continuidad a la Política Nacional de agroecología y Producción Orgánica (Pnapo), instituida en 2012, por el decreto n° 7794, fueron presentadas a la sociedad las directrices fundamentales del Planapo. El Plan articula 125 iniciativas de 10 ministerios totalizando R\$ 1,8 mil millones en recursos y R\$ 7 mil millones en crédito. Esa asignación presupuestaria apunta a la implementación de programas y acciones que induzcan a la transición del modelo tradicional de producción hacia el modelo agroecológico, contribuyendo al desarrollo sustentable y posibilitando la mejora en la calidad de vida de la población por medio de la oferta y consumo de alimentos saludables y del uso sustentable de los recursos naturales.

El Ministerio de Agricultura (MAPA) abrió un catastro de productores orgánicos certificados. La expectativa, con la implementación del Planapo, es llegar a 50 mil productores orgánicos o agroecológicos certificados en los próximos tres años. El MAPA tiene un rol fundamental en la construcción y realización del Plan, con participación directa en decenas de iniciativas, tales como: adecuación de instrumentos de crédito; aplicación de mecanismos de control para la garantía de la cualidad orgánica; acciones de fomento para disponer de insumos y tecnologías apropiadas; desarrollo de investigaciones científicas, realización de campañas para los consumidores, y operacionalización de compras gubernamentales, además del perfeccionamiento de los marcos legales (MAPA, 2013).

Referencias

ANA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, Propostas da Articulação Nacional de Agroecologia para o II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – II PLANAPO (2016-2019), Brasília, ANA, agosto 2015

BRASIL Secretaria-Geral da Presidência da República 2013, Governo lança Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica Brasília, Portal Brasil, <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/dilma-lanca-o-plano-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica>

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. 2013. Presidenta Dilma institui Política de Agroecologia para impulsionar agricultura familiar. Brasília: MDA. http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=10347881; <http://simposioagroecologia.org/?p=205>

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, 2013. Antônio Andrade participa do lançamento do Planapo, Brasília 17/10/2013 <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2013/10/antonio-andrade-participa-do-lancamento-do-planapo>

Paulo Petersen , Eros Marion Mussoi & Fabio Dal Soglio (2013): Institutionalization of the Agroecological Approach in Brazil: Advances and Challenges, *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 37:1, 103-114

Weid , Von der J M. 2013 Texto de referencia do campo agroecologico para a conferencia nacional de ATER, Rio de Janeiro, ASPTA

GT 14 - Panel

La agenda de políticas públicas agroambientales y de agroecología en América Latina.

Presentación del panel

Responsables del panel: Muriel BONIN, Costa Rica, CIRAD-UNA(CINPE), Fernando SAENZ, Costa Rica, UNA(CINPE), Eric SABOURIN, CIRAD-Universidad de Brasilia (CDS), y Red PP-AL

Diversos países de América Latina experimentan políticas agroambientales, definidas como *“todas las iniciativas del sector público que buscan minimizar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos de la agricultura y forestaría en el ambiente”* (Urbina, 2012, citado por Casaza, y Gonzalez, 2014, p.13). El Programa de Cooperación Internacional Brasil - FAO, suscrito en 2008 entre el Gobierno del Brasil y la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, identificó la necesidad de fortalecer las políticas agroambientales en los países de la región. En este marco, desde 2012, se implementa el Proyecto *“Fortalecimiento de políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe, a través de diálogo e intercambio de experiencias nacionales”* (Casaza, y Gonzalez, 2014). La FAO y el gobierno de Brasil han organizado en junio 2015 el Seminario Regional *“Agroecología en América latina y Caribe ”* en Brasilia. Salieron recomendaciones para promover las políticas públicas en agroecología pero también ciertas interrogantes/problemáticas/desafíos que justifican una atención por parte de la investigación en ciencias sociales. La agroecología es una opción dentro de las políticas agroambientales. La idea clave de la agroecología es de ir más allá de prácticas de agricultura alternativa y desarrollar agroecosistemas con una dependencia mínima de productos agroquímicos y entradas de energía. La agroecología es una ciencia y un conjunto de prácticas agrícolas. Como una ciencia, consiste en *“el uso de ciencia ecológica en el estudio, diseño y monitoreo de los agroecosistemas sostenibles”* (Altieri, 2002). La agroecología es a la vez una ciencia, una práctica y un movimiento social y político (Altieri y Toledo, 2011; Wezel, *et al.*, 2011). La agroecología se integra en las políticas públicas como lo observamos en Brasil (Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, PNAPO, Brasil, 2012) y Nicaragua por ejemplo.

El panel, organizado por socios de la Red PP-AL (Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina, www.pp-al.org/es) pretende aportar un análisis a partir de diferentes enfoques técnicos y académicos para el proceso de construcción/elaboración y de implementación de políticas agroambientales en diferentes países de América Latina, e iniciar así un análisis comparativo a través de estudios de caso en Brasil, Nicaragua y Costa Rica. Los participantes del panel incluyen investigadores en sociología, economía y geografía, un miembro del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Costa Rica, y un representante

del sector no gubernamental en Brasil. Se definieron dos principales ejes de reflexión para el panel: 1) construcción/elaboración y 2) implementación de políticas agroambientales.

En el primer eje de reflexión, partimos del supuesto teórico según el cual el medio ambiente no existe en sí, sino que resulta de una construcción social (Lascoumes, 1993). El desafío para la sociología de la acción pública o la ciencia política es comprender el proceso de **definición** del problema ambiental como construcción social, y la **elaboración** de las políticas agroambientales como resultante de relaciones de fuerza entre grupos de intereses. Los problemas ambientales se insertan dentro de relaciones de fuerza preexistentes entre diferentes actores que participan de la acción pública, y que son objeto de luchas alrededor de su definición. El problema ambiental puede definirse como resultante de luchas de movimientos sociales que quieren defender su medio de vida. Grupos indígenas y campesinos han manejado sistemas agrícolas y agroforestales considerados como sustentables pero cuyo sustento está amenazado por minas, pozos petroleros, represas, deforestación, plantaciones forestales o agro-industriales (palma de aceite, banano, piña, entre otros), lo que resulta en conflictos ambientales y movimientos que tienen como objetivo el establecer una justicia ambiental (*“Ecologismo de los pobres”*, Martínez Alier, 2011). Este tema relaciona directamente el panel con el tema del congreso ALAS 2015 *“Pueblos en movimiento: un nuevo diálogo en las ciencias sociales”*. Corresponde también a los temas del GT14 *“Medio ambiente, sociedad y desarrollo sustentable”* (modelos de desarrollo económico extractivo y acciones de resistencia, acción distributiva e interventora del Estado).

Sin embargo otros elementos explican también la elaboración de políticas agroambientales. Las políticas agroambientales no reflejan siempre directamente los movimientos sociales como lo muestra el caso de la PNAPO (Política Nacional de agroecología y producción orgánica en Brasil, Schmitt, 2013). Los mecanismos democráticos propios a cada país influyen en la elaboración de estas políticas, así como los grupos de interés en particular. En el análisis de caso de políticas agroambientales en América Latina, se nota que *“la cuestión de los intereses sectoriales es abordada de forma discreta en los estudios nacionales. Sin embargo, es sabido que la política agrícola de varios de los países sigue centrada en los sectores que tradicionalmente compiten por apoyos de gobierno para beneficiar sus esferas de actuación.”* (Casaza y Gonzalez, 2014, p.54). Eso plantea preguntas de investigación para el análisis del proceso de política pública (*“policy process”*), y la elaboración de las políticas agroambientales. Otra dinámica importante reside en el origen de las políticas agroambientales: la integración de normas internacionales en materia de políticas medioambientales (*policy transfer*, Dolowitz y Marsh, 2000). Por ejemplo, el caso de Colombia presentado por Casaza y González, 2014 muestra la importancia de la ratificación de convenios y tratados internacionales en el proceso de definición de políticas ambientales nacionales (Agenda 21 que emana de la Cumbre de la Tierra de 1992, Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, aprobación del Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático).

La elaboración de políticas agroambientales está estrechamente relacionada con el debate sobre los modelos de desarrollo agrícola. Las experiencias de políticas agroambientales en América Latina presentan diversos arreglos institucionales establecidos por los países, para

lograr una convergencia entre las políticas de lucha contra la pobreza y hambre, y la difusión de tecnologías agroambientales, especialmente a nivel de pequeños agricultores (Casaza y González, 2014). Se destaca la dificultad que existe con el actual modelo de producción agrícola, basado en el monocultivo y el uso elevado de los insumos y mecanización, para combinar la conservación y la producción. Esta visión puede entrar en tensión con la corriente que pretende resolver los problemas ambientales, con eficiencia técnica, progreso técnico, en particular en la agroindustria (cf. *“El evangelio de la ecoeficiencia”*, Martínez Alier, 2011).

El segundo eje de reflexión del panel corresponde al análisis de la **aplicación concreta** de los instrumentos de políticas ambientales en las fincas y en los territorios, utilizando análisis en sociología, economía y geografía. Las políticas agroambientales inducen a cambios en las prácticas agrícolas existentes. Estos cambios pueden ser previsibles o no. La organización comunitaria es fundamental para el éxito en la implementación de las políticas agroambientales. La aplicación de las políticas agroambientales plantea una tensión relativa al tema de la equidad. La degradación del medio ambiente viene de monocultivos y del uso intensivo de agroquímicos externos al sistema de producción. Las políticas dirigidas a combatir estas degradaciones son relevantes para la resolución de los daños ambientales, pero plantean el problema de la distribución de los fondos públicos que podrían beneficiar a los sistemas agroindustriales que ya concentran capital, tierra y riqueza. Existe una variedad de instrumentos que se pueden movilizar utilizando no sólo los incentivos, sino también instrumentos de coerción (por ejemplo: prohibición de uso de agroquímicos tóxicos). Observamos ejemplos de políticas que no tienen una argumentación fuerte sobre la equidad, pero que se implementan con modalidades concretas de repartición equitativa de recursos públicos. El programa de Reconocimiento de Beneficios Ambientales (RBA), del Ministerio de Agricultura y Ganadería en Costa Rica, define un límite de presupuesto por finca y prioriza a las pequeñas y medianas explotaciones. Las grandes haciendas no se incluyen en este programa. Esta es una orientación política fuerte en la zona de Guanacaste, por ejemplo, caracterizada por la persistencia de grandes haciendas explicada en parte por una concentración del poder económico y político (Edelman M, 1985). Un reto en la aplicación de las políticas agroambientales es también la articulación con incentivos agropecuarios sin consideraciones ambientales, y que pueden tener impactos ambientales fuertes y contradictorios con los objetivos de las políticas agroambientales.

El panel pretende abordar el tema de las políticas agroambientales para la investigación en ciencias sociales. En el tiempo disponible, de una hora con treinta minutos, se tendrá una presentación sobre el tema introductorio del panel (M. Bonin, CIRAD/CINPE-UNA), seguido por presentaciones de tres estudios de caso de políticas agroambientales en Brasil, (E. Sabourin, M. L. Avila y P Petersen CIRAD, UnB, AS-PTA, Brasil), Nicaragua (S. Freguin, CIRAD/ NITLAPAN, Nicaragua) y Costa Rica (R. Azofeifa, MAG Costa Rica). Al final de las presentaciones se presentará un resumen de los principales contenidos expuestos por los panelistas, y se abrirá un diálogo entre ellos y la audiencia (animado por F. Saenz, CINPE-UNA Costa Rica).

Referencias citadas

Altieri, M.A. (2002). Agroecology: the science of natural resource management for poor farmers in marginal environments. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 93, 1–24

Altieri, M.A. y Victor Manuel Toledo, V.M. (2011). The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *The Journal of Peasant Studies*, 38 (3), 587–612

BRASIL. Decreto nº 7794, de 20 de agosto de 2012. Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Brasília

Casaza, J., y Gonzalez, N. (2014). Políticas agroambientales en América Latina y el Caribe. Análisis de casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua. FAO (Ed.), 73p.

Dolowitz, P., y Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), pp.5-23

Edelman, M. (1985). Extensive land use and the logic of the latifundio: a case study in Guanacaste province, Costa Rica. *Human Ecology*, 13(2), pp.153-185

Lascoumes, P. (1993). L'éco-pouvoir. Environnements et politiques. Paris, La Découverte.

Martinez Alier, J (2011). El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Ecaria, 5e edición, 416p.

Schmitt, C. J. (2003). Transição Agroecológica e o Desenvolvimento Rural: Um olhar a partir da experiência brasileira. In: SAUER, Sérgio; BALESTRO, Moisés Villamil. (Org.). Agroecologia e os desafios da transição agroecológica. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular

Wezel, A., Bellon, S., Doré T., Francis C., Vallod D., David C. (2011). Agroecology as a Science, a Movement and a Practice. *Sustainable Agriculture*, 2, 27-43